

### Policy Termination durch Aushandlung: eine Analyse der Ausstiegsregelungen zu Kernenergie und Kohlesubventionen

Heyen, Dirk A.

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heyen, D. A. (2011). Policy Termination durch Aushandlung: eine Analyse der Ausstiegsregelungen zu Kernenergie und Kohlesubventionen. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4(1), 149-166.  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61117-5>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Dirk A. Heyen

### *Policy Termination* durch Aushandlung<sup>1</sup>

Eine Analyse der Ausstiegsregelungen zu Kernenergie und Kohlesubventionen

#### **Zusammenfassung**

Die Analyse der Beendigung von Politiken (*Policy Termination*) ist in der europäischen Politikwissenschaft fast völlig vernachlässigt. Dabei stellt sich insbesondere angesichts der Überlastung von staatlichen Ressourcen die Frage nach den Bedingungen und Strategien für die Abschaffung von ineffizienten oder aus anderen Gründen nicht mehr gewünschten *Policies*. Der Aufsatz möchte die Terminierungsliteratur mit einem verhandlungstheoretischen Element bereichern und fragt, ob die Aushandlung der Beendigungsmodalitäten mit den bisherigen Nutznießern einer Politik ein attraktiver Weg für terminierungswillige Regierungsparteien ist. Zur Beantwortung werden anhand von zwei jüngeren und „prominenten“ Terminierungsprojekten (mit schwierigen Rahmenbedingungen) die Vorteile der Verhandlungslösung den dafür notwendigen Zugeständnissen gegenübergestellt. Trotz verlängertem Zeithorizonts des Ausstiegs und dadurch erhöhtem Revisionsrisiko scheint der kompromissorientierte Weg zumindest im Fall von hohen Beendigungshürden und starkem Adressatenwiderstand sinnvoll.

*Schlagnote:* Politikbeendigung, Kooperativer Staat, Verhandlungen, Atomausstieg, Subventionsabbau

#### **Abstract**

*Policy termination through negotiation*

*An analysis of the phase-out provisions on nuclear energy and coal subsidies in Germany*

The analysis of policy termination has been almost wholly neglected in European political sciences. But particularly in light of the overload of state resources, it is important to identify conditions and strategies for the abolition of inefficient (as well as of any politically undesirable) programmes. This article wants to enrich the termination literature by negotiation theory, and examines whether negotiating the terms of a termination with the affected policy's clientele is an attractive way for government parties pursuing termination. Therefore, advantages and necessary concessions are contrasted within two case studies drawn from recent German politics. Despite a more long-term phasing out, in the end, going for compromise seems to be beneficial at least in cases where termination obstacles and clientele opposition are high.

*Key words:* Policy Termination, Cooperative State, Negotiations, Nuclear phase-out, Subsidy reduction

## 1. Einleitung

Angesichts ständig neuer politischer Programme zur Lösung neuer und alter gesellschaftlicher Probleme sollte man denken, dass es im Gegenzug zu *Policy Termination* kommt: also der Einstellung anderer öffentlicher Leistungen, Instrumente, Programme, Politikziele oder ganzer Staatsaufgaben (vgl. Bauer 2006, S. 163).<sup>2</sup> So könnte man erwarten, dass manche Subventionen abgeschafft würden, um den Spielraum für wichtigere Finanzhilfen, für Steuersenkungen oder zur Haushaltskonsolidierung zu vergrößern. Ist eine

Policy allerdings erst einmal eingeführt, wird sie nur selten wieder abgeschafft – oftmals aufgrund des Widerstands ihrer Nutznießer. Die Folgen sind ein „Jurassic Park of programs“ (Pollitt 2003, S. 113), eine Überlastung begrenzter staatlicher Ressourcen, und schließlich Schwierigkeiten für neu antretende Regierungen, einen Politikwandel zu vollziehen.

Mit einer Perspektive auf politische Steuerung sollten Erfolgs- und Misserfolgsbedingungen für *Policy Termination* (Politikbeendigung) untersucht werden (vgl. Bauer 2006, S. 163). Angesichts der eben konstatierten Probleme ist es nicht nur von theoretischem Interesse, sondern auch hoher praktischer Relevanz, die Voraussetzungen und Strategien für die Abschaffung von *Policies* zu klären. Im Hinblick auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit *Policy Termination*, die grundsätzlich sehr dünn ausfällt,<sup>3</sup> zog jedoch deLeon (1997, S. 2199) einmal das auch heute noch gültige Fazit: „We have learned quite a bit about what motivates and impedes policy termination. [...] But we still are apparently naive when it comes to the ‚how to do it‘ exercise“.

Ein völlig vernachlässigter Aspekt diesbezüglich liegt in der Rolle von Verhandlungen mit denjenigen gesellschaftlichen Akteuren, die von einer bisherigen Regelung profitieren – also den „Betroffenen“<sup>4</sup> von Terminierungsvorhaben. Von solch kooperativem Handeln wird in der Politikwissenschaft eigentlich grundsätzlich die Steigerung staatlicher Handlungsfähigkeit erwartet (vgl. Benz 1994, S. 59), unter anderem durch Vermeidung von Widerstand. Es wurde jedoch noch nicht die Frage gestellt, ob Verhandlungen auch bei *Policy Termination* von Vorteil sind. Die (amerikanisch dominierte) Terminierungsliteratur hat Verhandlungen nicht nur vernachlässigt, sondern empfiehlt teilweise explizit, Terminierungsgegnern keinen Einfluss zu lassen (vgl. Behn 1978, S. 400). Die Praxis – jedenfalls im korporatistisch geprägten Deutschland – sieht zumindest in manchen Fällen anders aus.

Im Jahr 2000 einigte sich die rot-grüne Bundesregierung nach langen Verhandlungen mit den großen Energieversorgungsunternehmen auf ein Auslaufen der unbefristet ausgestellten Betriebsgenehmigungen für alle Kernkraftwerke. Und nach jahrzehntelanger Produktions- und Absatzförderung deutscher Steinkohle einigten sich 2007 die *Große Koalition* auf Bundesebene sowie zwei Landesregierungen mit den Vertretern des Bergbaus auf ein Auslaufen der Subventionen 2018 (aus haushaltspolitischen, nicht aus energiepolitischen Erwägungen). Angesichts solcher ausgehandelten Beendigungsbeschlüsse soll die Terminierungsliteratur mit einem verhandlungstheoretischen Element bereichert werden. Konkretes Ziel ist, Fälle verhandlungstheoretisch nachzuzeichnen und schlussendlich folgende Frage zu beantworten: *Inwieweit ist für Regierungen die Aushandlung mit den „Betroffenen“ ein attraktiver Weg, um Politikbeendigung durchzusetzen?*

Die Fälle Kernenergie und Kohlesubventionen wurden ausgewählt, weil sie die bedeutendsten ausgehandelten Terminierungsprojekte jüngerer Zeit darstellen, die auch das größte öffentliche Interesse hervorriefen. Sie zeigen zudem, dass eine ausgehandelte Lösung auch wieder in Frage gestellt und abgeändert werden kann. Aus theoretischen Gesichtspunkten sind die Fälle interessant, weil es sich zum einen um besonders schwierige Terminierungsvorhaben mit hohem Konfliktniveau und geringer Erfolgswahrscheinlichkeit handelte. Zudem unterscheiden die beiden Fälle sich hinsichtlich der Machtressource der „Betroffenen“ und hinsichtlich des Policy-Typus’ des Terminierungsobjekts (Regulierung/Subvention).

Der vorliegende Aufsatz basiert auf der Annahme, dass Regierungs-Entscheidungen vor allem durch Regierungsparteien geprägt werden (vgl. Budge/Keman 1990, S. 158).

An Zielen wird Parteien neben *vote-* und *office-* auch *policy-seeking* unterstellt (vgl. Strøm 1990), das heißt, sie haben gesellschaftliche Steuerungsambitionen. Wenn in der Fragestellung von „Attraktivität“ die Rede ist, dann ist damit gemeint, in wie weit eine ausgehandelte Terminierungslösung diesen Parteiinteressen gerecht wird. Wegen der steuerungstheoretischen Perspektive hier erfolgt die Bewertung in erster Linie anhand der inhaltlichen *policy*-Dimension, also in wie weit der Verhandlungsweg der Durchsetzung der Ausstiegspräferenzen der Parteien dient.

Der folgende Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über relevante Faktoren, die *Policy Termination* erschweren und erleichtern können. Als mögliche Lösung für Terminierungsprobleme sind Verhandlungen dann Gegenstand von Abschnitt 3: ihre Entstehungsbedingungen, ihr Ablauf und Ergebnis. Anschließend widme ich mich entlang dieser Kategorien den Fällen (Kernenergie Abschnitt 4; Kohlesubventionen Abschnitt 5), die durch Medienrecherche und Dokumentenanalyse rekonstruiert wurden. Dabei sind Vor- und Nachteile der Kooperation sowie das Ausmaß der Zugeständnisse herauszuarbeiten und mit möglicher Zielverwirklichung unter Nicht-Kooperation zu vergleichen. Aktuelle Entwicklungen wie in der Atompolitik werden berücksichtigt (mit Stand Januar 2011). Abschnitt 6 vergleicht die Befunde und fragt nach ihrer Generalisierbarkeit. Der Text schließt mit einem Fazit, der „Rückkopplung“ an die Literatur und einem Forschungsausblick (7.).

## 2. *Policy Termination* als Problem politischer Steuerung

Die Politikfeldforschung hat in heuristischen Phasenmodellen (vgl. Jann/Wegrich 2003) Politikbeendigung als letzte Phase im „Leben“ einer Policy konzipiert. Problematischerweise suggerieren Modelle wie der *Policy Cycle* dabei, dass die Beendigung eines Programms Folge von Evaluation sei. Nach Erkenntnis der Terminierungsliteratur erfolgen Beendigungsbestrebungen aber oft nicht wegen mangelnder Effektivität oder Effizienz, sondern politisch-ideologisch motiviert (vgl. deLeon 1978, S. 191). Regierungswechseln gelten daher als typische Auslöser von Politikbeendigung (vgl. Bardach 1976, S. 162).<sup>5</sup>

Für eine adäquatere Darstellung müsste man zudem in der *Policy-Cycle*-Phase „Beendigung“ noch einmal den selben Etappenverlauf vom Agenda-Setting über die Politikformulierung usw. „zeichnen“, oder *Policy Termination* gleich als einen eigenen *Cycle* konzipieren. Denn für eine Analyse ist es sinnvoll, angestrebte Politikbeendigung als eigenständiges Politikvorhaben anzusehen; entsprechend hielt auch Bardach (1976, S. 126) in einer klassischen Formulierung fest: „there is as struggle to adopt a policy A, the substance of which is to eliminate policy B“. Es handelt es sich bei Terminierungsvorhaben also um einen eigenen Prozess politischer Auseinandersetzung.

Des Weiteren sollte zu Beginn klargestellt werden, dass das Konzept der *Policy Termination* nur Sinn macht, wenn man hinsichtlich des Terminierungsobjekts bisher begünstigende *Policies* betrachtet, denn Kern des Konzepts ist der Widerstand auf Seiten der „Betroffenen“. Das heißt im Umkehrschluss, dass bei *Policy Termination* (als eigene Policy betrachtet) es immer um eine Verhinderung künftiger Vorteile geht – es sich um Maßnahmen mit redistributiver Wirkung handelt. Entsprechend bezeichnet z.B. Dose (vgl. 2008a, S. 222) den Wegfall von (bisher ja distributiv wirkenden) Subventionen als redistributiv.

Verluste werden als schwerwiegender empfunden als Gewinne und somit motivieren verlustbringende *Policies* besonders zum Handeln, nämlich zu Widerstand (vgl. ders. 2008b, S. 182). Die größte Hürde für Politikbeendigungen liegt daher auch in der Exis-

tenz einer *anti termination coalition* der Nutznießer der bisherigen Policy. Nun sind Koalitionen in der Politikformulierung üblich, aber diese ist besonders stark, weil „Betroffene“ besser identifizierbar und organisierbar sind als üblich (vgl. *Brewer* 1978, S. 340). Je wichtiger die Policy für ihre Klientel, je besser sie also klientelökonomisch geschützt ist (vgl. *Bauer* 2006, S. 162), desto höher ist der erwartbare Widerstand.<sup>6</sup>

*Bardach* (vgl. 1976, S. 128f.) weist zudem auf Formen politisch-legitimatischer Kosten und Gründe erhöhten Rechtfertigungsdrucks für die Regierung hin. So gilt die Sympathie der Bevölkerung oft den „Opfern“ von Veränderung, und Politikbeendigung als Eingeständnis von Misserfolg. Darüber hinaus können monetäre Kosten entstehen, etwa durch Entschädigungszahlungen, wovon Politiker wegen ihres kurzen Zeithorizonts abgeschreckt sein könnten (vgl. *Behn* 1978, S. 407). Hinzu kommen eventuell rechtliche Hürden in Form von Klage- und Einspruchsmöglichkeiten (vgl. *deLeon* 1978, S. 385).

Zur Schwächung des Widerstands der „Betroffenen“ wird geraten, die Auswirkungen einer Terminierung durch Übergangsregelungen (vgl. ebd., S. 390) abzufedern, was von *Bardach* (vgl. 1976, S. 125) als seltene, aber scheinbar attraktive Lösung eingestuft wurde.<sup>7</sup> Eine andere Möglichkeit der „Abfederung“ sind Ausgleichszahlungen (vgl. *Behn* 1978, S. 407). *Behn* sagt aber zugleich „inhibit compromise“ (ebd., S. 400), was bedeuten würde, dass Kompensationsleistungen lieber einseitig von der Politik bestimmt werden sollten. Ansonsten drohe, so wohl die Sorge, die Terminierung als Ganzes zu scheitern. Dieser Rat steht im Gegensatz zu einem ausgehandelten Ausstieg.

### 3. Verhandlungen als Lösung von Steuerungsproblemen

Verhandeln gilt als ein Modus sozialer Interaktion, bei der eine gemeinsame Entscheidung gesucht wird (vgl. *Benz* 2007, S. 106) – auch im Hinblick auf politische Steuerungsvorhaben. Aufbauend auf *Benz* (vgl. 1994), wenn auch leicht modifiziert, widme ich mich der Entstehung, dem Ablauf und den Ergebnissen von Verhandlungen – mit ersten eigenen Überlegungen auf Politikbeendigung bezogen.

#### 3.1 Entstehungsbedingungen von Verhandlungen

Ein wichtiger Einflussfaktor auf die Entstehung von Verhandlungen ist das *Konfliktniveau*, das sich aus der Konstellation der Interessen und deren Bedeutung für die Akteure ergibt (vgl. ebd., S. 93ff.). Da *Policy Termination* redistributive Wirkung hat, sind antagonistische und oft auch hoch bewertete Interessen zu erwarten. Die Chancen kooperativen Handelns zur Lösung redistributiver Probleme werden üblicherweise als gering erachtet, weil angenommen wird, keiner sei bereit, freiwillig Verluste in Kauf zu nehmen (vgl. ebd., S. 269). Aber auch bei Verteilungskonflikten sind Verhandlungen möglich, wenn es nicht nur um Umverteilung geht, Gegenleistungen geboten werden oder Nicht-Kooperation mit Unsicherheit verbunden ist (vgl. ebd., S. 274).

Die *Machtkonstellation* basiert auf dem Durchsetzungsvermögen der Akteure bei Nicht-Kooperation. Kooperation ist wahrscheinlicher, je symmetrischer die Kräfteverteilung, da die Machtstrategie dann recht unsicher ist (vgl. ebd., S. 100). Die Konfliktfähigkeit der „Betroffenen“ wird von Fall zu Fall unterschiedlich sein; der Beendigungsliteratur folgend sind Terminierungsgegner aber tendenziell im Vorteil. Eine Ablehnung von

expliziten Verhandlungsangeboten kann sich jedoch wiederum nur leisten, wer eindeutig überlegen ist (vgl. ebd., S. 103). Da zumeist keine eindeutige Machtasymmetrie vorliegen dürfte, ist zumindest das Austesten von Kooperation wahrscheinlich.

Zudem gibt es fast immer *Verhandlungsanreize*; für Regierung und Verwaltung sind das Ressourcenschonung, Steuerungsinformationen und Widerstandsvermeidung – bei Politikbeendigung wohl vor allem letzteres. In Verhandlungen erzielt man zwar nur Teilerfolge, dafür haben diese dann aber größere Chance auf Umsetzung (vgl. ebd., S. 90f.), was der *policy*-Orientierung dient (im Hinblick auf die nächste Wahl zudem *vote* und *office*). Steuerungsadressaten winkt in erster Linie die Möglichkeit der Einflussnahme. Aber auch andere Motive können eine Rolle spielen: z.B. das Image; und wenn den Akteuren für künftige Steuerungsfragen eine Vertrauensbeziehung wichtig ist, oder sie auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sind.

### 3.2 Verhandlungsverhalten und Verhandlungsergebnisse

Verhandlungen unterscheiden sich in dem Ausmaß, in dem Macht – also die Möglichkeit, wirkungsvoll mit Abbruch zu drohen – eingesetzt wird (vgl. ebd., S. 119). Wer über ein Klagerecht verfügt oder die Öffentlichkeit zu mobilisieren vermag, kann Druck auf die Politik ausüben. Diese kann durch die Drohung, gesetzlich zu intervenieren („Schatten der Hierarchie“), Druck erzeugen (vgl. *Scharpf* 1991, S. 629), wobei ein Verhandlungsabbruch Kosten verursacht. *Benz* (vgl. 1994, S. 119ff.) unterscheidet drei verschiedene Verhandlungsmodi: positions-, kompromiss- und verständigungsorientiertes Verhandeln.

Letzteres kann zu einem „integrativen Konsens“ führen, bei dem die Akteure aus Überzeugung einem Ergebnis zustimmen (vgl. ebd., S. 125ff.). Positionsorientierte Verhandlungen (vgl. ebd., S. 120f.) sind dagegen von Überredung und Drohung mit Verhandlungsabbruch gekennzeichnet. Mögliche Verhandlungsergebnisse beruhen hier auf Tausch und Kompensation (vgl. ebd., S. 150ff.): also die Koppelung von Konfliktgegenständen zu einer Paketlösung (*package deal*, *issue linkage*) oder Ausgleichszahlungen (*side payments*). Ohne Drohung kommen kompromissorientierte Verhandlungen (vgl. ebd., S. 122ff.) aus. Die Akteure beschränken sich auf eine partielle Zielrealisierung und schließen einen Kompromiss in der Mitte (vgl. ebd., S. 159ff.).

Angesichts der Interessenkonstellation ist bei Politikbeendigung kein verständigungsorientiertes Verhandlungsverhalten zu erwarten. Eine eventuelle Verhandlungslösung würde aus Kompromiss oder Tausch bestehen. Das hieße, dass sich beide Seiten „irgendwo in der Mitte“ treffen, indem sie sich auf eine Teil-Beendigung oder einen längeren Zeithorizont einigen (Kompromiss). Oder die Politik entschädigt die „Betroffenen“ durch Ausgleichszahlungen oder durch Zugeständnisse bei anderen Themen (Tausch). Um die Geeignetheit ausgehandelter Lösungen für Politikbeendigungen beurteilen zu können, bietet sich nun die Analyse von realen Terminierungsfällen an.

## 4. Fall Eins: Der Ausstieg aus der Kernenergie-Nutzung

Mit dem Kompromiss zum Atomausstieg – sprachlich verunglückt als „Konsensvereinbarung“ bezeichnet<sup>8</sup> – sollte erstmals in Deutschland eine „Hochtechnologie“ per Gesetz beendet werden (vgl. *Wagner* 2001, S. 1089). Da die Kernenergietechnik jahrzehntelang

von der Politik (zunächst parteiübergreifend) normativ, finanziell und regulativ gefördert worden war, lässt sich dies als *Policy Termination* definieren.

#### 4.1 Akteure und Entstehungsbedingungen der Verhandlungen

Mit der Bundestagswahl 1998 kam erstmals eine Regierungskoalition zustande, deren Parteien (SPD, GRÜNE) sich vornahmen, aus der Kernenergie auszusteigen, die bis dato ca. 30% zur Stromerzeugung beitrug. In der Koalitionsvereinbarung hieß es, der Ausstieg werde „umfassend und unumkehrbar gesetzlich geregelt“ (*Rot-Grün* 1998, S. 19). Das Vorhaben entsprach angesichts unbefristet ausgestellter Betriebsgenehmigungen einem Eingriff in Besitzstände und hatte ein hohes *Konfliktniveau*. Die Energieversorgungsunternehmen (EVU) planten zwar keine neuen Kernkraftwerke (AKW),<sup>9</sup> wollten aber die bestehenden, amortisierten Anlagen möglichst lange laufen lassen.

Bei der *Machtkonstellation* bestand eine Asymmetrie zugunsten der EVU, denn die meisten Verfassungsrechtler sahen die nachträgliche Befristung als entschädigungspflichtig oder sogar als grundsätzlich unzulässig an. Eine Stilllegungsanordnung berühre Art. 14 GG und es würde sich hier um eine Enteignung handeln. Eine solche sei nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig, und wenn dies das Interesse der Betroffenen weit überwiege. Das sei hier aber zweifelhaft, da keine neuen Gefahren vorlägen und die bisher bekannten Risiken als vertretbar galten (vgl. beispielhaft *Ossenbühl* 1999, S. 29ff.).

Der zentrale *Verhandlungsanreiz der Regierung* war die Umgehung dieser rechtlichen Hürden. Einseitig-hoheitliches Handeln hätte eine Nichtigkeits-Erklärung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) oder hohe Entschädigungszahlungen mit sich bringen können. Die SPD hatte schon im Wahlkampf Wert auf einen entschädigungsfreien Ausstieg gelegt. Im Programm der GRÜNEN (vgl. 1998, S. 23f.) war Entschädigungsfreiheit als Ziel, nicht aber als Bedingung genannt worden. In der Koalitionsvereinbarung (vgl. *Rot-Grün* 1998, S. 19) hieß es dann aber letztlich, der Ausstieg solle entschädigungsfrei stattfinden – und zwar möglichst im Konsens mit den EVU.

Es gab aber auch *Verhandlungsanreize für die EVU*: insbesondere die Unsicherheit, ob ihre Position höchststrichterlich bestätigt werden würde. Denn eine Minderheitenmeinung, wie sie von *Denninger* (vgl. 2000) repräsentiert wurde, argumentierte, dass eine Befristung auf beispielsweise 25 Jahre (mit einer Übergangsfrist von drei Jahren) keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung sei, die keiner Entschädigung bedürfe. In jedem Fall war auch den Unternehmen an einem langen Rechtsstreit nicht gelegen; so wenig wie an schlechten Beziehungen zur Regierung, schließlich standen noch andere energiepolitische Reformprojekte an (man denke etwa an Erneuerbare Energien, Netzregulierung, Energiebesteuerung).<sup>10</sup>

#### 4.2 Verhandlungsverhalten und Verhandlungsergebnis

Auf den Verhandlungsablauf kann hier nicht im Detail eingegangen werden (s. hierzu *Rüdiger* 2000). Jedenfalls war das Ob des Ausstiegs „von Beginn an nicht Verhandlungsgegenstand, sondern vielmehr das Wie und vor allem das Wann“ (*Michael* 2002, S. 106) – wobei auch die Frage der Wiederaufbereitung eine wichtige (im Folgenden vernachlässigte) Rolle spielte. Verhandlungspartner wurden letztlich die Unternehmen RWE, EnBW

sowie die Mischkonzerne VEBA (mit der Stromtochter *PreussenElektra*) und VIAG (*Bayernwerk*), die alle zusammen den Großteil der installierten Leistung besaßen.<sup>11</sup>

Auch wenn man von „Konsensverhandlungen“ sprach, war klar, dass keine Seite die andere Seite inhaltlich werde überzeugen können. So wurden die eigentlichen Argumente für und gegen Kernenergie auch nicht ausgetauscht. Verhandelt wurde nur *positionsorientiert* auf der Grundlage von Macht: Regierungsmitglieder verwiesen regelmäßig auf die Möglichkeit einseitigen Handelns; gelegentlich auch auf eine mögliche Antastung der Privilegien.<sup>12</sup> Während der Umweltminister eine Laufzeit von deutlich unter 30 Jahren und Abschaltungen noch in der laufenden Legislaturperiode wollte, forderten die EVU 35 Volllastjahre (etwa 42 Kalenderjahre)<sup>13</sup> und drohten ansonsten mit einer Klage.

Schließlich, in der Nacht vom 14. auf den 15. Juni 2000, gelang bei einem Spitzentreffen der Kompromiss. In der Einleitung der als Basis für ein Gesetz gedachten „Vereinbarung“ heißt es, die Regierung und EVU hätten sich trotz unterschiedlicher Haltungen zur Nutzung der zivilen Kernenergie darauf geeinigt, die Laufzeit der vorhandenen Kernkraftwerke zu befristen (vgl. BMU 2000, S. 3). Dafür stelle die Bundesregierung aber für die verbleibende Nutzungsdauer einen ungestörten Betrieb der Kernkraftwerke sicher und gewährleiste auch deren Entsorgung. Beide Seiten würden ihren Teil dazu beitragen, dass der Inhalt der Vereinbarung dauerhaft umgesetzt werde.

Bei der zentralen Frage der Laufzeiten ist kein fester Termin für die letzte Abschaltung festgelegt worden. Stattdessen wurde für jedes AKW bestimmt, wie viele Kilowattstunden Strom es noch produzieren darf, wobei eine Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren zugrunde gelegt wurde. Ausfallzeiten eines Kernkraftwerks gehen damit nicht zu Lasten der Betreiber. Dieser Klärung der Laufzeiten schließen sich eine Reihe weiterer Kompromisse an – auch der, dass die Bundesregierung auf (steuerrechtlich) diskriminierende Maßnahmen verzichtet.<sup>14</sup> Eher beiläufig wird erwähnt, dass die EVU die Absicht der Regierung eines Neubauverbots „zur Kenntnis nehmen“ (ebd.).

Die Verhandlungslösung ist gekennzeichnet durch Kompromiss und Tausch (Kompensation). Im Kernstreitpunkt tauschte man: Während die EVU die Befristung der Laufzeiten akzeptierten, sagte ihnen die Bundesregierung zu, auf steuerrechtliche Maßnahmen und einen „obstruktiven, 'ausstiegsorientierten' Gesetzesvollzug“ (*Michael* 2002, S. 113) zu verzichten. Bei den AKW-Laufzeiten schloss man einen Kompromiss im mittleren Bereich: während die GRÜNEN lange Zeit 25 Kalenderjahre gefordert und man sich koalitionsintern dann auf 30 geeinigt hatte, wollte die Wirtschaft mindestens 42 Kalenderjahre – letztlich wurden es 32. Die Verknüpfung mit Wiederaufbereitung und Endlagerung zeigt zudem den Charakter einer „Paketlösung“.

### 4.3 Bewertung des kooperativen Vorgehens und aktuelle Entwicklung

Der Atomausstieg stellt(e) einen besonders anspruchsvollen Fall von Politikbeendigung dar. Die Regierung war sich der rechtlichen Hürde bewusst und konnte durch das kooperative Vorgehen eine Klage der EVU vor dem BVerfG vermeiden. Diese hätte zur Nichtigkeit oder zu Entschädigungszahlungen in Milliardenhöhe führen können, worunter die Handlungsfähigkeit der Regierung an anderer Stelle gelitten hätte – genauso wie wohl ihr Image. Die Konsenslösung hatte den Vorteil, dies und einen langen Rechtsstreit im Allgemeinen zu verhindern. Im Vergleich zu den ursprünglichen Akteurspräferenzen war jedoch der Kompromiss zumindest für die GRÜNEN auch eine „bittere Pille“: flexible



Laufzeiten, unklarer Zeitpunkt der letzten AKW-Abschaltung, sowie Verzicht auf eine erste Stilllegung in der Legislaturperiode.

Ermöglicht durch die lange Auslaufphase hatte der ausgehandelte Kompromiss nicht einmal „Bestandsschutz“. Schon 2002 verkündete der EnBW-Vorstand (2002), dass man mit einer neuen Regierung über den Atomkonsens sprechen werde. 2010 beschloss die „frisch“ gewählte *schwarz-gelbe* Bundesregierung unter öffentlichem Protest schließlich die Gewährung zusätzlicher Reststrommengen, die einer Laufzeitverlängerung von durchschnittlich 12 Jahren gleichkommt.<sup>15</sup> Aber man kann auch festhalten, dass entgegen früherer Reden über den „Ausstieg vom Ausstieg“ dieser nicht komplett aufgekündigt, sondern nur um einige Jahre verschoben wurde. Zudem klagen die Oppositionsparteien sowie einige Bundesländer vor dem BVerfG mit dem Argument der Zustimmungspflicht des (oppositionsdominierten) Bundesrates, sodass das letzte Wort noch nicht gesprochen ist. Wie und ob sich letztlich die Ereignisse im japanischen Kernkraftwerk Fukushima auf die Planung des Ausstiegs auswirken, war zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht abzusehen (siehe auch Anmerkung 1).

Gab es in Anbetracht der in jedem Fall sichtbar gewordenen Möglichkeit der Aufkündigung des Atomkompromisses Alternativen, um einen schnelleren Ausstieg zu erreichen? Ein Sofort-Ausstieg war aus pragmatischen (Energieversorgung) sowie rechtlichen Gründen ausgeschlossen. Für den Fall nun, die Regierung hätte einseitig eine Laufzeit von etwa 25 Jahren beschlossen, hätte man auf einen Erfolg vor dem BVerfG hoffen können. In dem nicht unwahrscheinlichen Fall eines Scheiterns hätte man sich dann jedoch mit Zeitverlust und in schwierigem Gesprächsklima zusammensetzen müssen. Für jede zweifelsfrei gerichtsfeste Regelung wären die Laufzeiten der meisten AKW letztlich deutlich über die eigene erste Legislaturperiode hinausgegangen und hätte somit die Gefahr der Revision bestanden.

Zusammengefasst im Hinblick auf die *policy*-Interessen der Parteien lässt sich sagen: Es waren erhebliche Abstriche von ursprünglichen Vorstellungen (v.a. bezüglich des Zeithorizonts) nötig; und nun wird der beschlossene Ausstieg – vorausgesetzt, das BVerfG hat keine (prozeduralen) Einwände – gar noch um einige Jahre verschoben. Dennoch würde die Kernenergie in Deutschland dann – angesichts von Laufzeiten von 60 Jahren im Ausland – immer noch frühzeitig beendet, und zusammen mit dem weiter bestehenden Neubauverbot das zentrale Politikziel letztlich erreicht werden. Dagegen gab es bei einseitigem Handeln das Risiko, dass das Projekt ganz scheitert; und gestörte Beziehungen zu den wichtigen EVU wären sicher gewesen. Kooperation war somit im Fall des Atomausstiegs kein notwendiger, aber ein geeigneter und für die Regierungsparteien attraktiver Weg.

## 5. Fall Zwei: Der Ausstieg aus der Steinkohle-Subventionierung

Der Beschluss zur Beendigung der Kohlesubventionen ist nicht nur ein junger, wissenschaftlich noch nicht untersuchter Fall. Er ist auch interessant, weil die Beendigung von (insbesondere existenziellen) Subventionen als sehr schwierig gilt. Damit der deutsche Bergbau Steinkohle auf dem Niveau des Importkohlenpreises verkaufen kann und überhaupt „lebensfähig“ ist, wird er seit Jahrzehnten staatlich massiv unterstützt. Trotz bereits erheblicher Kürzungen 1996 unter *Schwarz-Gelb* und 2003 unter *Rot-Grün* förderte der Bund 2005 den Bergbau mit knapp 2 Mrd. Euro (vgl. BMWi 2009), was fast einem Drittel der Subventionen für die gewerbliche Wirtschaft entsprach.

## 5.1 Akteure und Entstehungsbedingungen der Verhandlungen<sup>16</sup>

Aus haushaltspolitischen Gründen erklärten CDU/CSU (vgl. 2005, S. 30) im Wahlprogramm 2005 zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine sozialverträgliche Beendigung der Kohlesubventionen zum Wahlziel. Da die „Wunschkoalition“ mit der FDP nicht zu Stande kam, koalierte man stattdessen mit der SPD, bei der von einer traditionellen Nähe zur Bergbauindustrie und ihren Angestellten ausgegangen wird. In deren Wahlmanifest (SPD 2005, S. 38) hieß es zur Steinkohlepolitik, man wolle den sozialverträglichen Strukturwandel weiter begleiten. In ihren „Koalitionsvertrag“ schrieben die Parteien letztlich, dass weitere Einsparungen geprüft würden (vgl. *Schwarz-Rot* 2005, S. 50f.).

Wenige Monate vor den Bundestagswahlen fanden in Nordrhein-Westfalen (NRW) Landtagswahlen statt, bei denen CDU und FDP die Mehrheit gewannen. Im Wahlprogramm der CDU NRW (vgl. 2005, S. 5) hieß es damals knapp, dass man die Steinkohlesubventionen des Bundeslandes – rund 560 Mio. Euro jährlich – bis 2010 halbieren werde. Die FDP NRW (vgl. 2005, S. 35) forderte in ihrem Programm den „schnellstmöglichen Ausstieg“. In der Koalitionsvereinbarung der zwei Parteien hieß es schließlich, man wolle ein sozialverträgliches Auslaufen mit allen Beteiligten verhandeln (vgl. *Schwarz-Gelb* 2005, S. 8). Später wurde das angepeilte Ausstiegsdatum auf spätestens 2014/15 (CDU) bzw. das Jahr 2012 (FDP) konkretisiert.

Durch die Beendigung einer Subvention wird ein bisher gewährter Vorteil genommen (redistributiv), was hier sogar einem Entzug der unternehmerischen Existenzgrundlage gleichkommt – entsprechend gestaltete sich das *Konfliktniveau*. Die Interessen von CDU/CSU und FDP standen antagonistisch zu den hoch bewerteten Interessen des Bergbaus: d.h. der RAG AG und ihrer Tochter *Deutsche Steinkohle AG* (DSK) als Betreiber aller damals acht deutschen Bergwerke, und der *IG Bergbau, Chemie, Energie* (IG BCE). Gegen eine weitere Subventionskürzung wurde mit den sozial- und regionalpolitischen Folgen argumentiert; zudem diene ein „Sockelbergbau“ (dauerhafte Förderung auf Mindestniveau) als nationale Energiereserve.

Im korporatistisch geprägten Steinkohle-Politikfeld hat Kooperation Tradition (vgl. *Hucke* u.a. 1980); darüber hinaus gab es im konkreten Fall *Verhandlungsanreize für die Regierungsparteien*, vor allem das Widerstandspotenzial der IG BCE. Die Bergbaugewerkschaft hatte ihre Mobilisierungsfähigkeit der Mitglieder unter anderem 1997 in Bonn unter Beweis gestellt. Somit war für die Regierungsparteien Kooperation nicht nur normativ geboten (angesichts der struktur- und beschäftigungspolitischen Dimension des Vorhabens), sondern auch opportun. Für die von den Parteien angestrebte Sozialverträglichkeit des Subventionsausstiegs bestand zudem Informationsabhängigkeit, da nur die RAG AG den personalwirtschaftlichen Überblick hatte.

Die *Machtkonstellation* gestaltete sich insgesamt aber zugunsten der Politik. Die Einhaltung bereits ausgestellter Subventionsbescheide (bis 2008) vorausgesetzt, gab es keine rechtliche Handhabe gegen das Terminierungsvorhaben, sodass die Bergbauvertreter sich von Verhandlungen immer noch ein besseres Ergebnis als bei Nicht-Kooperation versprechen konnten. Und die IG BCE wusste zwar von der Mobilisierungsfähigkeit der Bergleute; auf breite Unterstützung in der Bevölkerung konnte sie aber nicht zählen.<sup>17</sup> *Verhandlungsanreiz für die „Betroffenen“* war überdies der von RAG-Vorstand Werner Müller angestrebte – und von der Gewerkschaft auch mit unterstützte – Börsengang des so genannten „weißen Firmenbereichs“ der RAG; ein Projekt, für das man auf die Politik angewiesen war.<sup>18</sup>

## 5.2 Verhandlungsverhalten und Verhandlungsergebnis

Ein Konsens über „das Richtige“ war von vornherein eigentlich ausgeschlossen, sodass die inhaltliche Überzeugung der Gegenseite nicht Ziel der Akteure war. Die Gespräche zogen sich über einige Monate hin, doch mit deren Ende drohte keiner ernsthaft, was einem *kompromissorientierten* Verhandeln entspricht. Für die Regierungen hätte ein Abbruch legitimatorische Kosten verursacht. Die Bergleute nutzten Protest zwar als Druckmittel, doch bestand Unsicherheit über ihre ausreichende Macht bei Nicht-Kooperation. Im Laufe der Zeit wechselte zudem der RAG-Vorstand, den Zeitplan des Börsengangs zunehmend gefährdet sehend, die Seite und forderte nun selbst eine Einigung auf einen langfristigen Ausstieg (vgl. *Wdr.de* 13.12.06).

Indem die SPD im Januar 2007 anbot, auf einen Sockelbergbau zu verzichten, wenn der Ausstiegsbeschluss 2012 überprüft werde, war eine Lösung nahe. Die Bundesregierung einigte sich am 29. Januar 2007 intern auf Richtlinien; der Kompromiss mit dem vereinbarten Subventionsende 2018 wurde aber vom NRW-Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers (CDU) nicht akzeptiert. Eine Verhandlungsrunde am 7. Februar brachte schließlich die „Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung“ hervor: nämlich ein sozialverträgliches Auslaufen der Absatzbeihilfen des Bundes Ende 2018, für NRW Ende 2014, sowie eine Revisionsoption des Ausstiegs 2012 (vgl. BMWi 2007). Auch bei den Themen Folgekosten und Börsengang einigte man sich.<sup>19</sup>

Die Verhandlungslösung basiert zunächst einmal auf Kopplung: Das Subventionsende wurde mit dem Börsengang verknüpft. So hieß es schließlich auch, „dass allein das Gesamtpaket dieser Verträge und Vereinbarungen das Konzept trägt“ (*Evonik* 2007, S. 5). Letztlich wurde ein Ausstiegsbeschluss gegen eine Verlangsamung des Vorhabens und die Revisionsoption getauscht. CDU/CSU und FDP kam es vor allem darauf an, überhaupt das Wahlziel eines Ausstiegs zu beschließen. Die Terminierungsgegner aus SPD und IG BCE, die im Laufe der Zeit nicht mehr auf den RAG-Vorstand zählen konnten, konzentrierten sich am Ende auf die Abmilderung der Bedingungen.

## 5.3 Bewertung des kooperativen Vorgehens und aktuelle Entwicklung

Kooperation war mehr als die automatische, unüberlegte Fortsetzung von traditionellem Korporatismus in der deutschen Steinkohlepolitik. Die Politik hatte von ihr Vorteile zweierlei Art: personalwirtschaftliche Informationen zur Umsetzung des Ziels der Sozialverträglichkeit, und die Vermeidung härter werdender Auseinandersetzungen mit 35.000 Bergleuten und einer auch für andere Industriebereiche zuständigen Gewerkschaft. Dem Land NRW bot Kooperation zudem die Lösung des Problems der Bergbau-Folgekosten, auf denen man im Fall einer Zahlungsunfähigkeit des Bergbau-Unternehmens „sitzen geblieben“ wäre. Und tatsächlich konnte ein Ausstieg beschlossen werden, der dafür sorgt, dass Bund und Land im Vergleich zu gleichbleibenden Absatzbeihilfen langfristig 2 Mrd. Euro pro Jahr einsparen.<sup>20</sup>

Allein der Bund hätte allerdings weitere 2-3 Mrd. Euro (summiert)<sup>21</sup> einsparen können, wenn es zu dem ursprünglich anvisierten Ausstieg 2012-2014 gekommen wäre, sodass sich die Frage nach Alternativen zur Aushandlung stellt. Ein von der Politik einseitig beschlossener Ausstieg 2012-2014 (vorausgesetzt die SPD hätte im Bundeskabinett dies mitgetragen) war rechtlich möglich, da die Förderbescheide nur bis 2008 rechtsverbind-

lich ausgestellt waren. Aber staatlich bedingte Kündigungen hätten soziale Unruhen provozieren und die Arbeit und das Ansehen von Bundes- und Landesregierung belasten können. Außerdem wären Einsparungen eines schnellen Ausstiegs laut einer (vom Bergbau beauftragten) Studie der *Prognos AG* (2007) durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Mehrausgaben sowie steuerliche Einnahmefälle kompensiert worden, was für das übergeordnete Politikziel Haushaltskonsolidierung nicht förderlich gewesen wäre.

Als die Europäische Kommission im Juli 2010 einen Entwurf für eine neue EU-Ratsverordnung vorstellte,<sup>22</sup> die Kohlebeihilfen nur noch bis 2014 erlaubt hätte, wollte sogar die neu amtierende *schwarz-gelbe* Bundesregierung die Möglichkeit der Ausstiegsbeschleunigung nicht nutzen, sondern kämpfte darum, den deutschen Kompromiss (2018) bewahren zu können. Die Kommission änderte ihren Vorschlag und die im Dezember 2010 vom Ministerrat beschlossene Verordnung erlaubt nun doch Beihilfen bis 2018, auch wenn sie in den nächsten Jahren etwas schneller zurückgefahren werden müssen als geplant. Zudem ist – sicherlich zur Zufriedenheit der terminierungswilligen Parteien – eine Revision 2012 nun ausgeschlossen. Wobei die Revisionsoption auch vorher schon als kein allzu großes Zugeständnis erschien, da die notwendigen politischen Mehrheiten nicht in Sicht waren.

Zusammengefasst vor dem Hintergrund der Interessen der Parteien: Mit dem Ausstiegsbeschluss wurde das *policy*-Interesse der Parteien erfüllt, jedoch weniger zügig als gewünscht und angekündigt, aber sozialverträglich. Einseitigem Vorgehen stand ein regierungsinterner Terminierungsgegner im Weg, sowie die Sorge vor einer öffentlichen Konfrontation mit dem Bergbau, die politisch-legitimatorische (*vote*-Interessen schädigende) Kosten verursacht und das Verhältnis zu einem wichtigen Akteur (der IG BCE) geschädigt hätte. Zumindest ohne Kenntnis oder Vorahnung des später erfolgenden ehrgeizigen Kommissionsvorschlages war Kooperation somit kein notwendiger, aber ein für die terminierungswilligen Parteien attraktiver Weg.

## 6. Vergleich und Generalisierbarkeit der Fälle

Im Folgenden sollen die beiden Fälle miteinander verglichen und die Befunde unter dem Aspekt der Generalisierbarkeit erörtert werden. Die Gemeinsamkeiten zwischen den Fällen überwiegen, vor allem im Hinblick auch auf den Charakter des Verhandlungsergebnisses. Der Unterschied im Policy-Typus des Terminierungsobjekts (Kernenergie-*Regulierung*, Steinkohle-*Subventionierung*) scheint keine große Rolle zu spielen. Letztlich handelt es sich bei beiden um begünstigende, also distributive (Geld bzw. Rechtspositionen, Privilegien verteilende) Politiken, deren Beendigung redistributive Wirkung hat. Zentral dürfte generell eher das Ausmaß von Begünstigung und Eingriff sein.

In den Fallstudien handelte es sich um Vorhaben einschneidenden Ausmaßes: existenzgefährdend für die AKW-Betreibergesellschaften und die RAG-Tochter DSK, wenn auch nicht für die Mutterkonzerne. Beim Atomausstieg sorgte vor allem das Interesse der EVU an noch möglichen Gewinnen, beim Kohlesubventionsausstieg das Interesse der Gewerkschaft und Bergleute an Arbeitsplätzen dafür, dass der Status quo klientelökonomisch gut geschützt war. Da die Vorhaben zentrale Wahlversprechen der Regierungsparteien waren, lief es auf antagonistische Interessen und ein hohes Konfliktniveau hinaus – eine Konstellation, die in vielen Terminierungsfällen zu erwarten ist.

Die Konfliktfähigkeit und Verhandlungsmacht der „Betroffenen“ war unterschiedlich. Beim Atomausstieg waren die *rechtlichen Hürden* so hoch, dass die Machtkonstel-

lation zugunsten der EVU ausgeprägt war. Bei der Kohle lag das höhere rechtliche Durchsetzungspotenzial bei der Politik; wegen Arbeitsplatzverlusten und Protesten allerdings nur in Verbindung mit *politischen Kosten*. Die terminierungswilligen Regierungsparteien wollten Widerstand in Form von Gerichtsprozess und Demonstrationen vermeiden, um ihr Projekt nicht zu gefährden. Hinzu kam das Interesse an intakten Beziehungen zu – auch für andere Politikvorhaben – wichtigen Akteuren (EVU, RAG, IG BCE).

Es sind natürlich Umstände denkbar, die den Widerstand geringer als in den hier analysierten Fällen ausfallen lassen: wenn die *Policies* weniger klientelökonomisch geschützt, Verluste weniger existenziell sind, oder auch die „Betroffenen“ schwächer sind, da ohne rechtliche Abwehrmöglichkeit oder schlecht organisiert und organisierbar. Es ist jedoch auch denkbar, dass die Terminierungsbedingungen schwerer sind: wenn nämlich die *Policies* nicht sowieso schon gesellschaftlich seit langem umstritten sind; oder vom Beendigungsvorhaben breitere Bevölkerungsgruppen betroffen sind als in den untersuchten Fällen.

In den zwei Fällen hier entschieden sich die Regierungen jedenfalls für ein kooperatives Vorgehen und tatsächlich konnte nach langen Verhandlungen (Kernenergie: positionsorientiert; Kohlesubventionen: kompromissorientiert) auch eine Vereinbarung getroffen werden. Die Parteien konnten so ihr primäres Kooperationsziel erreichen: eine Terminierung beschließen und dabei Widerstand ausschließen, was der Erfüllung ihrer *policy*- und *vote*-Interessen dient. Anders als beim schwedischen Atomausstieg bzw. bei britischen Grubenschließungen der 80er Jahre gab es keine Entschädigungszahlungen bzw. soziale Verwerfungen. Monetäre und politische Kosten wurden vermieden.

Vorteil von Kooperation ist auch der Zugang zu steuerungsrelevanten Informationen. Zwar kann man davon ausgehen, dass Regierungen in Fällen von Politikinnovation (neuen *Policies*) abhängiger sind, da Unsicherheit und Meinungsvielfalt über Wirkungszusammenhänge die Regel sind. Aber auch bei Politikbeendigung kann Unsicherheit herrschen, wie die Abschaffung einer Policy wirken wird. Es kann wie im Fall der Steinkohlesubventionen sein, dass das Terminierungsziel für die Regierung nicht verhandelbar ist, man für eine bestimmte Art der Ausgestaltung aber (eben zum Beispiel Sozialverträglichkeit) auf das Insiderwissen der „Betroffenen“ angewiesen ist.

Die Verwirklichung des *policy*-Ziels der Parteien wird eingeschränkt durch die für eine konsensuale Lösung nötigen Zugeständnisse. Sie können das eigentliche Terminierungsvorhaben (beispielsweise den Zeithorizont) als auch andere Themen betreffen. „Zielverwässerung“ ergibt sich automatisch aus dem Kompromiss- und Tauschcharakter von Vereinbarungen, wobei statt inhaltlicher Abstriche auch eine Kompensation (Ausgleichszahlung) vorstellbar ist, welche in Form von Geld aber wiederum die monetären Kosten erhöhen würde. Das Ausmaß der Zugeständnisse wird sich von Fall zu Fall unterscheiden – je nach Machtkonstellation und Verhandlungsgeschick.<sup>23</sup>

Auch aufgrund ihres Kompromisscharakters sind die beiden hier untersuchten Ausstiege so langfristig, dass die „Betroffenen“ (teils mit Recht) auf andere Mehrheiten und Rücknahme oder Verlangsamung des Ausstiegs durch eine neue Regierung hoffen konnten. Es besteht mit oder ohne Revisionsklausel keine Garantie, dass es am Ende zu vollständiger *Policy Termination* kommt; vielmehr hängt dies von den späteren politischen Mehrheitsverhältnissen ab. Auf die „Treue“ der „Betroffenen“ zur ursprünglichen Vereinbarung kann jedenfalls nicht gezählt werden. Das Problem der ungewissen Umsetzung gilt für alle mittel- bis langfristigen Terminierungsprojekte – zumindest wenn es keinen Parteienkonsens gab. Vorausgesetzt, dass die terminierende Partei nicht selbst ihre Positi-

on ändert, stellt dies einen zusätzlichen Nachteil von per Aushandlung verlängerten Ausstiegsprozessen dar.

Angesichts der Nachteile ergab sich schon bei den Fallanalysen die Frage, ob hoheitlich-einseitiges Handeln besser gewesen wäre. Eine detaillierte Aushandlung war nicht unbedingt notwendig und auch in den meisten anderen Beendigungsfällen würde die Regierung *Policy Termination* wohl unilateral durchsetzen können. Sie müsste dann aber ebenfalls die Hürden und Widerstände antizipieren und je nach Macht der „Betroffenen“ von ursprünglichen Vorstellungen abrücken. Ein sofortiger Ausstieg ist nur möglich, wenn die rechtlichen Hürden gering und die „Betroffenen“ nicht motiviert oder schlecht organisiert sind. Oft dürfte ein einseitiger Ausstieg nicht viel schneller und auch womöglich nicht innerhalb der Legislaturperiode stattfinden, sodass das Revisionsrisiko kein exklusiver Nachteil von Kooperation wäre.

Die Diskussion ging bisher davon aus, dass Verhandlungen für die Politik immer zur Verfügung stehen, was jedoch nicht der Fall sein muss. „Betroffene“ müssen a) organisiert und verhandlungsfähig (vgl. Mayntz 1987, S. 104f.) und b) ebenfalls kooperationsbereit sein. Das Vorliegen der ersten Voraussetzung ist wahrscheinlich, aber nicht sicher. Und je stärker das Durchsetzungspotenzial der „Betroffenen“, desto geringer der Anreiz zur Kooperation. Aber wie das Beispiel der EVU gezeigt hat, können diese dennoch kompromissbereit sein, da Unsicherheit über den Machteinsatz herrscht, man gute Beziehungen zur Politik pflegen will oder man einen Imageschaden fürchtet.

## 7. Forschungsbeitrag und Ausblick

Als Fazit lässt sich formulieren: Die Verhandlungslösungen haben durch die Zugeständnisse einvernehmliche Terminierungsregelungen hervorgebracht, die allerdings noch kein Garant für eine tatsächliche *Policy Termination* sind. Sie waren auch nicht unbedingt notwendig, jedoch wäre der Versuch einer stärkeren Durchsetzung der *policy*-Ziele mit anderen Nachteilen einher gegangen – darunter das Risiko, komplett zu scheitern. Angesichts der Bedingungen war die Lösung eines „Einstiegs in den Ausstieg“ vorteilhaft. Zumindest in Fällen, wo die Hürden hoch sowie die Kooperationsalternativen mit Unsicherheit und Kosten behaftet sind, empfehlen sich Verhandlungen.

Die Verhandlungstheorie hat zur Untersuchung der Beendigungsfälle ein gutes Analyseraster geboten; *Policy Termination* scheint in die Verhandlungstheorie auch ohne Modifikationen integrierbar zu sein. Hinsichtlich der Terminierungsforschung entsprechen einige Befunde der Literatur,<sup>24</sup> doch müssen manche Aussagen und Empfehlungen in Anbetracht der Fallstudien hinterfragt werden. Im Hinblick auf die Fragestellung ist vor allem der Empfehlung „inhibit compromise“ von Behn (vgl. 1978, S. 400) zu widersprechen. Kompromissbereitschaft bedeutete hier nicht, wie wohl von ihm befürchtet, das Abrücken vom Terminierungsziel, sondern die Gewährung von Übergangsfristen. Diese sind von vielen Forschern ja selbst empfohlen worden, auch wenn sie an weniger lange Zeitspannen gedacht haben mögen.

Tendenziell wird in der bisherigen Literatur die Terminierungs- und Konfliktbereitschaft und letztlich das Durchsetzungsvermögen der Politik unterschätzt. Der Tenor ist, dass je höher der zu erwartende Widerstand sei, desto mehr würde sich die Politik vor den Kosten scheuen und von ihrem Ziel abrücken. So vermutete auch Bauer (vgl. 2006, S. 162), dass einer mobilisierungsstarken Klientel „nach Möglichkeit keine oder nur margi-

nale Kosten auferlegt [werden]“. Die Fälle Kernenergie und Steinkohlesubventionen lassen allerdings hier den Schluss zu, dass sich Regierungsparteien bei für sie zentralen Terminierungsprojekten von Widerstand nicht abhalten lassen.

In Frage gestellt wird durch die Ergebnisse der beiden Fallstudien auch die Policy-Typologie von *Bauer* (vgl. 2006), mit den Variablen Ideologiebezug sowie Klientelwiderstand. Solche *Policies*, die im Regierungslager ideologisch „peripher“, aber von der betroffenen Klientel sehr gut geschützt sind, hatte *Bauer* zwar als „gestaltbar“ bezeichnet (ebd., S. 163). Jedoch ging er in seinem weit definierten Beendigungskonzept von einer geringen Eingriffsintensität aus: Dass eine bestimmte Policy nicht vollständig und ersatzlos abgeschafft, sondern nur *ersetzt* würde. Von solch einer Ersetzung kann in den beiden hier untersuchten Fällen aber nicht die Rede sein.<sup>25</sup>

Erweitert werden muss schließlich der Begriff der *anti termination coalition*. Eine solche konnte der bestehenden Definition nach aus den Adressaten der bisher geltenden, begünstigenden Policy, den mit ihrer Umsetzung vertrauten Behörden, und „privaten Zulieferern“ bestehen (vgl. *Bardach* 1976, S. 127). Im Steinkohle-Fall gab es mit der SPD aber zusätzlich eine Regierungspartei, was zeigt, dass in parlamentarischen Systemen mit Mehr-Parteien-Regierungen auch ein Koalitionspartner Teil dieser *anti termination coalition* sein kann. Verhandlungen mit den „Betroffenen“ haben dann die Verlagerung des koalitionsinternen Disputes in ein anderes Forum zur Folge und lassen dadurch eine neue Akteurskonstellation entstehen.<sup>26</sup>

Zu guter Letzt muss noch einmal daran erinnert werden, dass mit den zwei Fällen nur illustrative Evidenz aufgezeigt wird. Die Aussage „further research is needed“ gilt für die ganze Beendigungsforschung und im speziellen für die hier aufgeworfene Fragestellung. Ziel muss sein, jene Faktoren (wie Konfliktniveau oder die Machtkonstellation) genauer zu untersuchen, die Kooperation notwendig oder überflüssig machen. Weitere Fallstudien erfolgreicher Beendigungsbeschlüsse auf Basis von Verhandlungen sind hierfür nützlich. Genauso bedarf es Untersuchungen zu erfolgreichen Terminierungen, für die keine Aus handlung nötig war (siehe Abschaffung der Eigenheimzulage<sup>27</sup>).

Weil hier auch grundsätzlich eine besonders große Lücke in der Forschung klafft, bedarf es aber vor allem der Analyse von Fällen, wo politische Akteure *Policy Termination* zum Ziel hatten und eventuell auch in Angriff genommen haben, aber scheiterten. In den Fällen, in denen der Widerstand von „Betroffenen“ die entscheidende Ursache des Misserfolgs war, interessiert die (zugegeben etwas spekulative) Frage, ob Politikbeendigung mit einem kooperativen Vorgehen hätte durchgesetzt werden können. Ist sie *trotz* Verhandlungen gescheitert, muss analysiert werden, ob es am „Missgeschick“ der Akteure lag, oder ob sich die Policy jeder Beendigungschance geradezu entzog.

Forschungsbeiträge mit einem Fokus auf *Policy Termination* sind auf Dauer aber nur sinnvoll, wenn es eine kritische Masse an Forschern in diesem Feld und einen ausreichenden Wissenschaftsdiskurs gibt. Dies wäre zu wünschen, da das Thema angesichts der Überlastung der staatlichen Ressourcen nicht nur von theoretischem Interesse, sondern auch praktischer Relevanz und Dringlichkeit ist.

## Anmerkungen

- 1 Nach Fertigstellung des Manuskripts (Januar 2011) ereignete sich im März 2011 in Japan das größte nukleare Unglück seit Tschernobyl. Dies sorgte in der Bundesrepublik unmittelbar für eine Debatte um die Sicherheit deutscher Kernkraftwerke und deren Laufzeiten. Die vollen politischen und atomrechtlichen Konsequenzen

- waren zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht absehbar. Doch auch wenn die Stilllegung zumindest älterer Kernkraftwerke nun wieder schneller als von der *schwarz-gelben* Koalition beschlossen ablaufen sollte, ändert dies nicht viel an der Analyse und Schlussfolgerung in diesem Aufsatz. Zum einen ist dort bereits ein mögliches Scheitern der Laufzeitverlängerung berücksichtigt: in Form einer Nichtigkeitserklärung durch das BVerfG aus prozeduralen Gründen. Zweitens würde sich durch eine erneute Modifikation des Atomgesetzes (genauso wie durch die erwähnte Nichtigkeitserklärung) nichts ändern an der im Aufsatz diskutierten und in der Bewertung berücksichtigten prinzipiellen Umkehrbarkeit langfristiger Ausstiegsbeschlüsse. Die Geschehnisse und die Reaktionen im März 2011 machen jedoch die Bedeutung von Ereignissen und damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Stimmungen deutlich. Ein Unglück wie in Japan zu einem früheren, aber nicht so weit wie Tschernobyl zurückliegenden Zeitpunkt hätte die Rahmenbedingungen sowohl für die ursprünglichen Ausstiegsverhandlungen (s. in der Terminierungsliteratur den Faktor ‚Krise‘), als auch eine nachträgliche Rücknahme oder Modifikation des Ausstiegs sicherlich deutlich beeinflusst.
- 2 Zum Teil werden Organisationen in die Definition eingeschlossen (vgl. *Bardach* 1976, S. 124). *Daniels* (vgl. 2001, S. 250) meint jedoch zu Recht, diese „golf-course-size umbrella of policy termination“ führe zu Konfusion. Zudem ist nur vollständige und ersatzlose Politikbeendigung gemeint (vgl. *Daniels* 1997, S. 5). *Bauer* (vgl. 2006, S. 160) dagegen schließt auch Ersetzung und Abbau mit ein.
  - 3 Die wissenschaftliche Thematisierung blieb wohl (auch wegen der empirischen Seltenheit des Phänomens *Policy Termination*) lange vernachlässigt; es war der „neglected butt of the policy process“ (*Behn* 1978, S. 413). Erst Mitte der 70er Jahre begann in den USA eine Debatte (vgl. *Bardach* 1976), doch blieb sie auf das Land beschränkt und erlebte auch dort Schwankungen (vgl. *Bauer* 2006).
  - 4 Der Ausdruck „Betroffene“ wird in der Arbeit verwendet, im Folgenden jedoch in Anführungsstriche gesetzt, da er fälschlicherweise eine Passivität impliziert.
  - 5 Aus der Perspektive von *Kingdons* (1984) Multiple-Streams-Modell könnte man auch sagen: Ein Terminierungsvorhaben befindet sich über längere Zeit im sog. „policy stream“ und interessierte Akteure warten auf einen Regierungswechsel (als „window of opportunity“), um das Vorhaben zu forcieren. *Geva-May* (2004) hat bereits die Anwendung des Modells auf *Policy Termination* vorgeschlagen.
  - 6 *Bauer* (vgl. 2006, S. 162f.) vermutet bei mobilisierungsstarken Klientel und gut geschützten *Policies* daher nur eine Ersetzung der Policy, keine Abschaffung.
  - 7 *Bardach* (vgl. 1976, S. 125) nennt eigentlich zwei Terminierungsarten: „bang“ mit sofortiger Wirkung, und „very long whimper“ als langsames Zurückfahren ohne Ausstiegsbeschluss. „[A] moderately paced and deliberately implemented phasing out, [...] seems a quite infrequent termination scenario. One might speculate, however, that in many cases it would represent a superior outcome“.
  - 8 Dieser von Medien und Politikern verwendete Pleonasmus entstand vermutlich aus der Bezeichnung „(Energie-)Konsensverhandlungen“ für die Gespräche.
  - 9 Insbesondere nach der Energiemarktreform 1998 galt ein Neubau wegen hoher Investitionskosten (im Vergleich zu Großkraftwerken anderer Energieträger) und langer Genehmigungsphasen als wirtschaftlich unattraktiv (DIE ZEIT 16.7.98).
  - 10 Neben der Befristung der Betriebsgenehmigungen bestanden für die Regierung zudem andere, rechtlich unproblematischere Wege, die Kernenergienutzung zu erschweren (vgl. *Michael* 2002, S. 110). So waren etwa nachträgliche Auflagen bei bestehenden AKW oder zu genehmigenden Atomtransporten denkbar. Auch bestand die Möglichkeit, rechtlich kaum geschützte Privilegien anzutasten, um den Betreibern das Leben *ökonomisch* schwer zu machen. Hierzu gehörten eine geringe Versicherungspflicht für AKW sowie die Nicht-Besteuerung von Uran und von Zinseinnahmen aus den vorgeschriebenen Rückstellungen der Unternehmen (vorgesehen für den Kraftwerksrückbau und die Entsorgung).
  - 11 Im Laufe der Gespräche fusionierten VEBA und VIAG zu E.ON. Die später von *Vattenfall* gekauften *Hamburger Elektrizitätswerke*, die ebenfalls über AKW-Beteiligungen verfügten, stießen erst gegen Ende der Verhandlungen hinzu.
  - 12 So regte Umweltminister Trittin eine Steuer auf Kernbrennstoffe an (vgl. FAZ 4.1.99), Finanzminister Lafontaine auf Rückstellungen (vgl. SPIEGEL 1.3.99).
  - 13 Da AKWs jedes Jahr für einige Wochen vom Netz genommen werden (u.a. zur Wartung), entsprechen Volllastjahre einer höheren Anzahl an Kalenderjahren.
  - 14 Nur die Deckungsvorsorge für den Versicherungsfall wurde verdoppelt. Andere Details betreffen die Wiederaufbereitung und die Endlagerfrage. Für das älteste AKW (Obrigheim) wurde eine Laufzeit-Übergangsfrist bis Ende 2002 vereinbart.
  - 15 Ältere Kraftwerke sollen acht Jahre, jüngere 14 Jahre länger betrieben werden. Auch wieder in Verhandlungen mit den vier großen EVU wurde zudem beschlossen, dass die EVU im Gegenzug (ebenfalls eine



- Abweichung vom früheren Atomkompromiss) in den nächsten sechs Jahren jeweils eine Brennelementesteuer von 2,3 Mrd. Euro zahlen, und insgesamt rund 15 Mrd. Euro in einen Fonds für Erneuerbare Energien (*Zeit.de* 6.9.10).
- 16 Die CDU-geführte Regierung des Saarlands (mit noch einem Bergwerk) spielte nur eine Nebenrolle (pro mittelfristigem Ausstieg) und wird hier vernachlässigt.
  - 17 Im Politbarometer Mai 2004 sprachen sich 64% für die Kürzung der Subvention aus – es war die Einsparungsmaßnahme mit dem höchsten Zustimmungswert.
  - 18 Der „weiße Firmenbereich“ mit den Sparten Energie, Chemie und Immobilien stand in Haftungsverbund mit der Kohlesparte, haftete also für wirtschaftliche Risiken inklusive der Bergbau-Folgekosten: der Altlasten (Aufwendungen u.a. für Altersversorgungsansprüche, Schachtsicherung und Flächensanierung) und der Ewigkeitskosten (dauerhafte Aufwendungen für die Grubenwasserhaltung, Grundwasserreinigung sowie für Dauerbergeschäden). Der Plan sah vor, dass der Staat diese Lasten übernimmt, der so von Haftungsrisiken befreite „weiße Bereich“ an die Börse geht und der Erlös hieraus an die öffentliche Hand fließt.
  - 19 Eine neue Stiftung solle RAG-Eigentümerin werden, den „weißen Bereich“ nach der Auflösung des Haftungsverbands an die Börse bringen und den Erlös für die *Ewigkeitskosten* einsetzen. Für die geschätzten 8,4 Mrd. € könnten Börsenerlös und Zinsen Berechnungen zufolge ausreichen. Falls nicht, muss die öffentliche Hand einspringen, die auch die *Altlasten* übernimmt (vgl. *Landtag NRW* 2007).
  - 20 Zwar zahlten Bund und Land damals etwa 2,5 Mrd. Euro Kohlesubventionen im Jahr, davon waren aber nur 2 Mrd. Euro einsparbare Absatzbeihilfen. Und auch nur „langfristig“ einsparbar, weil zumindest bis 2018 – und wahrscheinlich auch etwas darüber hinaus – laut *Prognos AG* (vgl. 2007, S. 70f.) die Einsparungen durch soziale Mehrausgaben und auch Einnahmeausfälle kompensiert werden.
  - 21 Zwar sind jährliche Subventionsbeträge zwischen 1,0 und 1,4 Mrd. Euro in der Zeit geplant. Sie beinhalten neben Absatzbeihilfen aber auch Aufwendungen für Bergwerkstilllegungen und Altlasten, die nur vorgezogen, nicht gespart würden.
  - 22 Die bis dato gültige, Beihilfen erlaubende Verordnung lief Ende des Jahres aus. Für weitere Zahlungen über 2010 hinaus bedurfte es einer neuen Verordnung.
  - 23 Trotz des rechtlich unterschiedlichen Durchsetzungspotenzials der Politik in den Fällen scheinen die Zugeständnisse beim Zeithorizont ähnlich: 32 statt 25 Jahre Laufzeit beim Atomausstieg; 2018 statt 2012 als Subventionsende (beim Bund).
  - 24 Die Fälle bestätigen Annahmen, dass Terminierungsbestrebungen weniger mit Evaluation als mit politischer Ideologie zu tun haben, mit Regierungswechseln entsprechend einher gehen, und sie quasi einem eigenen *Policy Cycle* folgen.
  - 25 Im Fall der Kernenergie kann auch angesichts der verstärkten Förderung erneuerbarer Energien nicht von (kompensatorischer) Ersetzung gesprochen werden, da die Adressaten eher mittelständische Betriebe waren als die EVU.
  - 26 Bei Einbeziehung der „Betroffenen“ müsste theoretisch die Anti-Terminierungs-Partei gestärkt werden. Durch Zugeständnisse und Ausgleichszahlungen sind die „Betroffenen“ eventuell aber auch sogar eher zu einem Kompromiss bereit.
  - 27 Der Bundesregierung gelang es damit, ein langjähriges Programm trotz breiten Adressatenkreises und der hohen Bedeutung für die Bauwirtschaft einzustellen.

## Literatur

Internetseiten zuletzt besucht und geprüft im März 2010

- Bardach, Eugene*, 1976: Policy Termination as a Political Process, in: *Policy Sciences*, 7, S. 123-131.
- Bauer, Michael W.*, 2006: Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 47, S. 147-168.
- Behn, Robert D.*, 1978: How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator, in: *Policy Analysis*, 4, S. 393-413.
- Benz, Arthur*, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.
- BMU*, 2000: Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/atomkonsens.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/atomkonsens.pdf)

- BMWi*, 2007: Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung, [www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunktepapier-20070208-kohlebergbau,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunktepapier-20070208-kohlebergbau,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf)
- BMWi*, 2009: Kohlepolitik, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Energie/kohlepolitik.html>
- Brewer, Garry D.*, 1978: Termination: Hard Choices - Harder Questions, in: *Public Administration Review*, 38, S. 338-344.
- Budge, Ian/Keman, Hans*, 1990: Party Influences on Government Policy, in dies.: *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in twenty states*, Oxford: Oxford University Publications, S. 132-158
- CDU/CSU*, 2005: [Wahlprogramm], [www.cdu.de/doc/pdf/05\\_07\\_11\\_Regierungsprogramm.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_07_11_Regierungsprogramm.pdf)
- CDU-NRW*, 2005: [Wahlprogramm], [www.cdu.de/doc/pdf/05\\_03\\_05\\_Zukunftsprogramm\\_CDU\\_NRW.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_03_05_Zukunftsprogramm_CDU_NRW.pdf)
- Daniels, Mark R.*, 1997: Terminating Public Programs: An American Political Paradox, Armonk: M.E. Sharpe.
- Daniels, Mark R.*, 2001: Policy and organizational termination, in: *International Journal of Public Administration*, 24, S. 249-262.
- Denninger, Erhard*, 2000: Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, Baden-Baden: Nomos.
- deLeon, Peter*, 1978: Public Policy Termination: An End and a Beginning, in: *Policy Analysis*, 4, S. 369-392.
- deLeon, Peter*, 1997: Afterward: the once and future state of policy termination, in: *International Journal of Public Administration*, 20, S. 2195-2212.
- DIE ZEIT*, 16.7.98: Atomkraft, nein danke, 30/1998, [www.zeit.de/1998/30/199830.atomausstieg\\_.xml](http://www.zeit.de/1998/30/199830.atomausstieg_.xml)
- Dose, Nicolai*, 2008a: Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design, Baden-Baden: Nomos.
- Dose, Nicolai*, 2008b: Wiederbelebung der Policy-Forschung durch konzeptionelle Erneuerung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175-190.
- EnBW*, 4.3.02: [Pressemitteilung], [www.enbw.com/content/de/presse/pressemitteilungen/2002/03/3\\_4\\_2002\\_Goll\\_zur\\_Meldung\\_Berliner\\_Zeitung\\_/index.jsp](http://www.enbw.com/content/de/presse/pressemitteilungen/2002/03/3_4_2002_Goll_zur_Meldung_Berliner_Zeitung_/index.jsp)
- Evonik*, 2007: [Stellungnahme], [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a09/anhoerungen/Archiv/10\\_Anhoerung/Stellungnahmen/16\\_9\\_819\\_Stellungn\\_Dr\\_M\\_ller\\_Evonik\\_Industries\\_SFG.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a09/anhoerungen/Archiv/10_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_819_Stellungn_Dr_M_ller_Evonik_Industries_SFG.pdf)
- FAZ*, 4.1.99: Trittin will Extra-Steuer auf Kernbrennstäbe erheben, 2/1999, S. 2.
- FDP NRW*, 2005: [Wahlprogramm], [www.das-neue-nrw.de/files/557/250223\\_in\\_wp.pdf](http://www.das-neue-nrw.de/files/557/250223_in_wp.pdf)
- Geva-May, Iris*, 2004: Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy, in: *Journal of Political Research and Theory*, 14, S. 309-333.
- GRÜNE*, 1998: [Wahlprogramm], [www.archiv.gruene-partei.de/gremien/bdk/98Magdeburg/Wahlprog98/wahlprog.pdf](http://www.archiv.gruene-partei.de/gremien/bdk/98Magdeburg/Wahlprog98/wahlprog.pdf)
- Hucke, Jochen/Heß-Ohnacker, Brigitte/Beuss, Hartmut*, 1980: Sekundäranalyse der Implementationsprobleme von Finanzhilfe-programmen als politischen Handlungsinstrumenten, Universität Köln.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: Oldenbourg, S. 71-104.
- Landtag NRW*, 2007: Erblastenvertrag, zugänglich im Archiv.
- Mayntz, Renate*, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: *Ellwein, Thomas et al.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1, S. 89-110.
- Michael, Lothar*, 2002: Rechtssetzende Gewalt im kooperierenden Verfassungsstaat, Berlin: Duncker & Humblot.
- Ossenbühl, Fritz*, 1999: Verfassungsrechtliche Fragen eines Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 124, S. 1-54.
- Pollitt, Christopher*, 2003: *The Essential Public Manager*, Maidenhead: Open University Press.
- Prognos AG*, 2007: Endbericht: Regionalökonomische Auswirkungen des Steinkohlenbergbaus in Nordrhein-Westfalen, [www.gvst.de/dokumente/fachbeitraege/PrognosStudie\\_06092007.pdf](http://www.gvst.de/dokumente/fachbeitraege/PrognosStudie_06092007.pdf)
- Rot-Grün*, 1998: [Koalitionsvereinbarung], [www.boell.de/downloads/stiftung/1998\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf)

- Rüdig, Wolfgang*, 2000: Phasing Out Nuclear Energy in Germany, in: *German Politics*, 9, S. 43-80
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32, S. 621-634.
- Schwarz-Gelb*, 2005: [Koalitionsvereinbarung], [www.im.nrw.de/vm/doks/Koalitionsvereinbarung.pdf](http://www.im.nrw.de/vm/doks/Koalitionsvereinbarung.pdf)
- Schwarz-Rot*, 2005: [Koalitionsvereinbarung], [www.cdu.de/doc/pdf/05\\_11\\_11\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf)
- SPD*, 2005: [Wahlprogramm], [www.spd.de/de/pdf/parteiprogramme/040705\\_Wahlmanifest.pdf](http://www.spd.de/de/pdf/parteiprogramme/040705_Wahlmanifest.pdf)
- SPIEGEL*, 1.3.99: Strombosse gegen Lafontaine, 9/1999, S. 73.
- Strøm, Kaare*, 1990: A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, in: *American Journal of Political Science*, 34, S. 565-598.
- Wagner, Hellmut*, 2001: Atomkompromiss und Ausstiegsgesetz, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 20, S. 1089-1098
- Wdr.de*, 13.12.06: Koalition weiter uneins über Steinkohle-Ausstieg, [www.wdr.de/themen/wirtschaft/wirtschaftsbranche/steinkohle/061213.jhtml?rubrikenstyle=wirtschaft](http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/wirtschaftsbranche/steinkohle/061213.jhtml?rubrikenstyle=wirtschaft)
- Zeit.de*, 6.9.10: AKW sollen zwölf Jahre länger laufen, [www.zeit.de/politik/deutschland/2010-09/atom-akw-laufzeiten](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-09/atom-akw-laufzeiten)

*Anschrift des Autors:*

Dipl. pol. Dirk A. Heyen, Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland und Europa, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam  
E-Mail: [heyen@uni-potsdam.de](mailto:heyen@uni-potsdam.de)